

## 大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第321号）

〔 港湾局の土地の管理に関する文書不存在非公開決定審査請求事案ほか3件 〕

（答申日：令和2年4月30日）

### 第一 審査会の結論

実施機関（大阪府港湾局長）の判断は妥当である。

### 第二 審査請求に至る経過

#### 1 各公開請求について

(1) 審査請求人は、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、大阪府知事（以下「諮問実施機関」という。）に対し、別紙「請求日」欄に記載の日に、別紙「公開請求の内容」欄に記載の内容の行政文書公開請求を行った。

(2) 大阪府港湾局長の職にある職員に権限を委任する規則（昭和59年大阪府規則第38号）第7条第2号により諮問実施機関から権限を委任された大阪府港湾局長（以下「実施機関」という。）は、別紙番号1から4までのそれぞれの公開請求（以下、別紙番号1の公開請求を「本件請求1」、別紙番号2の公開請求を「本件請求2」、別紙番号3の公開請求を「本件請求3」及び別紙番号4の公開請求を「本件請求4」という。）に対し、別紙「決定日、決定通知番号」欄に記載の日に、条例第13条第2項の規定により、不存在による非公開決定（以下、別紙番号1の決定を「本件決定1」、別紙番号2の決定を「本件決定2」、別紙番号3の決定を「本件決定3」及び別紙番号4の決定を「本件決定4」という。）を行い、別紙「決定の理由」欄のとおり、理由を付して審査請求人に通知した。

なお、本件請求4については、条例第14条第2項の規定により、当初の公開決定の期限までに複数の祝日等が含まれ、公開決定等を行うための執務日数が著しく少ないためとして、公開決定等を行う期限を延長し、延長後の期限を同年5月17日とする決定を行い、審査請求人に通知した後、本件決定4が行われている。

#### 2 審査請求について

別紙「審査請求日」欄記載の日に、審査請求人は本件決定1、本件決定2、本件決定3及び本件決定4（以下「本件各決定」という。）を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第2条の規定により、諮問実施機関に対し、審査請求（以下、本件決定1に対する審査請求を「本件審査請求1」、本件決定2に対する審査請求を「本件審査請求2」、本件決定3に対する審査請求を「本件審査請求3」及び本件決定4に対する審査請求を「本件審査請求4」という。）を行った。

当審査会は、本件審査請求1、本件審査請求2、本件審査請求3及び本件審査請求4（以下「本件各審査請求」という。）について、審査請求人が同一であり、それぞれの審査請求の内容に関連性がある事案であることから、一括して審議することとした。

### 第三 審査請求の趣旨

- 1 本件審査請求1、本件審査請求2及び本件審査請求3について  
本件決定1、本件決定2及び本件決定3は、条例にもとづき公開すべき文書を公開していないので、検索のうえ公開を求める。
- 2 本件審査請求4について  
本件決定4は、条例にもとづき公開すべき文書を公開していないので、取消しのうえ対象文書の公開を求める。

### 第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 本件審査請求1について
  - (1) 審査請求書における主張
    - ア 本件は「大阪府港湾局における未供用地（未利用な未供用地）の存在が分かる書類全て」について公開請求したものである。しかしながら、実施機関は十分に書類を検索することなく非公開決定を行っているので検索のうえすみやかに開示すべきである。
    - イ 本件にかかわる文書が存在しないのであれば、実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずである。このような非常識が通じることになれば、どのような文書も十分に検索せず非公開にするようになってしまう。
    - ウ さらに、実施機関は現に未供用地を事業者へ占用させている事実が有る、何の管理もしていない土地であれば占用の許可を出すことが出来ないはずである。
  - (2) 反論書における主張
    - ア 第1点  
弁明書（後記第六1（1）ア（ウ））は不合理な説明であり、公有財産管理上許されない管理方法で信用できない。
      - （ア）実施機関の説明が真実であれば、実施機関は、第三者である事業者が、勝手に空き地等を調査し、それを追認して使用させていることになる。その場合真に使用させることが可能な土地であるかどうかを、どのようにして判断しているのだろうか。実施機関は弁明書で示していない。
      - （イ）実施機関の管理している土地の多くは埋立地である。計画をもって埋立てしているわけであるから、どこにどのような土地が存在しているのか関連する文書が無いはずがない。
      - （ウ）結論  
以上の理由により、実施機関の反論は不合理であるので、関連文書を検索のうえ審査請求人へ全部公開すべきである。

## イ 第2点

弁明書（後記第六1（1）イ）の説明で実施機関は自らの非公開決定に矛盾を抱えているので不信用である。

（ア）実施機関は後記第六1（1）イの2段落目の説明で、「実施機関では『大阪府港湾施設条例に基づく（中略・審査請求人）の設定』を随時改正し、府の財産について公表しており」（以下「公表資料」という。）と説示しているが、上記「公表資料」の作成は何に基づいているのか実施機関は示していない。本件「不存在文書」が含まれているのではないのだろうか。

### （イ）結論

以上の理由から、実施機関の「弁明書」は自ら矛盾を吐露し、無理な理屈をつけて不存在にしているだけであるから、実施機関が全ての情報を開示しなければ、条例に違反するだけでなく著しく社会正義に反する。

## 2 本件審査請求2について

### （1）審査請求書における主張

ア 本件は「大阪府港湾局の管理地で、占用許可等が可能であるがしていない土地に係する書類全て」について公開請求したものである。しかしながら、実施機関は十分に書類を検索することなく非公開決定を行っているので検索のうえすみやかに開示すべきである。

イ 本件にかかわる文書が存在しないのであれば、実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずである（実施機関の管理地の使用許可等を何にもとづいてするのか）。このような非常識が通じることになれば、どのような文書も十分に検索せず非公開にするようになってしまう。

ウ さらに、実施機関は現に未供用地を事業者へ占用等させている事実が有る、何の管理もしていない土地であれば占用等の許可を出すことが出来ないはずである。

### （2）反論書における主張

#### ア 第1点

弁明書（後記第六1（2）ア（ア））は不合理な説明であり、公文書の不存在とは関係無く信用できない。

（ア）実施機関は「そのほぼ全域で（中略、審査請求人）許可を行っている」ことが文書不存在の理由としてあげている。しかし「ほぼ全域」と言うことであれば、占用許可等が可能で実施機関の管理地で、許可をしていない土地がある程度存在するというを自ら吐露しているので、そこに関係文書が存在しているはずである。

（イ）もう一方で実施機関は占用許可等が可能で許可している場所を把握している。その場合真に使用させることが可能な土地であるかどうかを、どのようにして判断しているのだろうか。審査請求人が請求した関連文書が有るのは間違いない。

（ウ）実施機関の管理している土地の多くは埋立地である。計画をもって埋立てしているわけであるから。どこにどのような土地が存在しているのか関連する文書が無い

はずがない。

(エ) 結論

以上の理由により、実施機関の反論は不合理であるので、関連文書を検索のうえ審査請求人へ全部公開すべきである。

イ 第2点

弁明書（後記第六1（2）ア（イ））の説明で実施機関は自らの非公開決定に矛盾をかかえているので不信用である。

（ア）実施機関は許可申請は無いが商談中の土地が有ることを示唆している。たとえ商談中であっても当該土地は許可申請すらなされていないわけであるから、審査請求人が言う、情報公開請求文書に該当すると考える。付け加えると、実施機関が商談中ということを証明する文書は、審査請求人の他の情報公開請求においても存在していないことになっているし弁明書にも示されていない。

(イ) 結論

以上の理由から、実施機関の「弁明書」は自ら矛盾を抱え、無理な理屈をつけて不存在にしているだけであるから、実施機関が全ての情報を開示しなければ、条例に違反するだけでなく著しく社会正義に反する。

3 本件審査請求3について

(1) 審査請求書における主張

ア 本件は「大阪府港湾局の管理地で占用許可等の商談に係る書類全て」について公開請求したものである。しかしながら、実施機関は十分に書類を検索することなく非公開決定を行っているので検索のうえすみやかに開示すべきである。

イ 本件にかかわる商談が存在するのは、2019/03/11日架電により大阪府港湾局企画管理グループA氏に確認済みである。それにもかかわらず、該当する文書が存在しないのであれば、実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずである（実施機関の管理地の使用許可等を何にもとづいてするのか）。このような非常識が通じることになれば、どのような文書も十分に検索せず非公開にするようになってしまう。

(2) 反論書における主張

ア 第1点

弁明書（後記第六1（3）ア（イ））は不合理な説明であり、公文書の不存在とは関係無く信用できない。

（ア）実施機関は「管理地における許可を行為の過程を口頭でのみ行っている」ことが文書不存在の理由としてあげている。

（イ）しかしながら、許可申請の初期の段階では口頭で相談を受けることも理解できるが、許可申請を受ける段階まで何の書類も作成していないとは信じがたい。なぜなら、何の文書も作成しないのでは、役所の許可担当者が上司に稟議をあげることなく誰にも何の相談もせずに、許可申請をうけて許可までしてしまうことは、役所のみならず一般企業においても有りえない話である。ゆえに審査請求人が請求した関

連文書が有るのは間違いない。

(ウ) 結論

以上の理由により、実施機関の反論は不合理であるので、関連文書を検索のうえ審査請求人へ全部公開すべきである。実施機関が全ての情報を開示しなければ、条例に違反するだけでなく著しく社会正義に反する。

4 本件審査請求4について

(1) 審査請求書における主張

ア 本件は「大阪府港湾局における港湾施設等の使用や占用許可等の商談に係る書類全て」について公開請求したものである。しかしながら、実施機関は十分に書類を検索することなく非公開決定を行っているので検索のうえすみやかに開示すべきである。

イ 本件にかかわる文書が存在しないのであれば、実施機関は使用許可等の判断を担当者の記憶のみで行っている事になる。さらに組織である以上財産の管理を個人の記憶のみで行っていると考えるのは不合理である。このような非常識が通じることになれば、どのような文書も十分に検索せず非公開にするようになってしまう。

ウ さらに、実施機関は弁明書（後記第六1（2）ア（イ））で「商談等」が有り、使用の許可等を与えていることを認めているから、「商談等」の事実が有るのは間違いない。

(2) 反論書における主張

ア 第1点

弁明書（後記第六1（4）ア）の非開示理由は不合理であり具体的かつ客観的ではないので例外であるべき非開示の理由に該当しない。

（ア）実施機関の非開示理由は原則公開の情報公開制度の根幹を揺るがすものであり、実施機関の隠蔽体質を表している。

（イ）実施機関の主張が認められれば、公文書にかかわる歴史的事実が隠されてしまい、国民による検証が出来なくなるうえ、公務員が自らの行為に責任を持てなくなってしまう。

（ウ）弁明書（後記第六1（4）ア（ウ）2段落目）で実施機関が自ら上司等と情報共有をしていると述べているにも関わらず、情報共有にかかわる文書さえ不存在であると言うのは、不合理な説明である。

（エ）実施機関の行う許認可行政は収支を伴う事が多く、直接大阪府の財政にかかわる重要な行為である、赤字体質と言われている大阪府にとって、さらに重要な行為と考えられる。それゆえ実施機関が情報共有にかかわる文書さえ作成していないとは考えられない。

実施機関は公共の利益の観点からも、より透明度の高い施策を確保するため公文書を隠蔽することなく積極的に公開すべきである。

(オ) 結論

以上の理由から、実施機関の「弁明書」は無理な理屈をつけて不開示理由を述べているだけであるから、実施機関が全ての情報を開示しなければ、条例に違反する

だけでなく著しく社会正義に反する。

## 第五 諮問実施機関の主張要旨

諮問実施機関の理由説明書における主張は、概ね次のとおりである。

審査請求人が提起した本件各審査請求に係る実施機関の弁明について、諮問実施時において当該弁明に不合理な点はない。また、本件各審査請求に係る本件各決定は、条例第13条第2項の規定に基づき適正に行われていることから、諮問実施機関は本件各決定に違法、不当はないものとする。

## 第六 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は概ね次のとおりである。

### 1 弁明書における主張

#### (1) 本件審査請求1について

##### ア 本件決定1の理由

(ア) 実施機関においては、未供用地につき事業者等が利用を行うに際しては、事業者等から使用許可の申請を受け、使用許可の可否等につき検討を行い、使用許可を行う場合には使用許可書の交付を行っている。このため、「利用を行っている未供用地」に係る書類は存在していることから、審査請求人からの平成31年1月24日付け行政文書公開請求第1363号（公開請求に係る行政文書は「大阪府港湾局における未利用地の使用状況に関する書類全て」。以下「別件請求1」という。）に対し、同年2月14日付け港第5882号（以下「別件決定1」という。）により公開決定を行っている。なお、同決定に際し、同請求中の「未利用地」は「未供用地」の趣旨であることを、実施機関より審査請求人に確認している。

(イ) しかしながら、審査請求人が言う「未利用な未供用地」については、使用許可書に類する書類が存在せず、未供用地のうち未利用な箇所を示す書類も存在していないため、本件決定1を行ったものである。

(ウ) 実施機関では、未供用地の使用を希望する旨の事業者等からの問合せがあったときは、実施機関及び事業者等により事業者等が使用を希望する場所に赴き、現地確認を行って使用を希望する区域を具体的に特定し、特定した区域の位置や面積を確定する図面等を事業者等に作成させている。それにより、初めてその存在が分かる書類が現存することとなり、事業者等が使用許可申請を行うに際しての添付書類として使用され、実施機関も使用許可書の決裁文書に添付し、必要な期間保存している。

##### イ 本件決定1の妥当性について

審査請求人は第三1及び第四1(1)のとおり主張している。(第四1(1)の趣旨より、審査請求人の言う「占有」は「使用」、「占有の許可」は「使用許可」であると推認される。)しかしながら、上記アにおいて述べたとおり、審査請求人が主張する書類は存在しておらず、使用許可に係る業務において事業者等に必要書類を作成させることにより同許可を行っているものである。よって、本件決定1は、適法かつ妥当なものである。

また、審査請求人の主張に「実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずである」とあるが、実施機関では「大阪府港湾施設条例に基づく物揚場、荷さばき地、野積場及び附属用地の級地別の設定」(昭和51年6月1日大阪府告示第771号。以下「告示」という。)を随時改正し、府の財産について公表しており、本件決定1に先立つ平成31年3月4日には、審査請求人に対し、これに関する任意の情報提供も行っている。

#### ウ 結論

以上のことから、本件決定1は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件審査請求1は理由がないとして棄却されるべきである。

### (2) 本件審査請求2について

#### ア 本件決定2の理由

(ア) 実施機関の管理地で許可が可能である土地については、そのほぼ全域において、許可申請を受けて、当該請求日時点において既に許可を行っている。

(イ) また、実施機関の管理地のうち、当該請求日時点において許可申請がなく、許可を行っていない土地があったが、これについても当該請求日時点において既に許可を希望する事業者が存在し、実施機関とその事業者との間で、事業者からの許可に係る希望内容の提示や、実施機関からの該当箇所の情報提供や許可条件の提示などのやり取り(以下「商談等」という。)が行われていた。

当該請求以前に、審査請求人より「実施機関の管理地で、許可が可能であるがしていない土地」の存否について電話による問合せがあったが、許可を行っていない土地についても商談等を行っていることから、問合せ日時点において、新たな許可希望に対応できない旨回答している。

(ウ) なお、審査請求人からの別件請求1に対し、別件決定1により公開決定を行っている。しかしながら、「港湾局の管理地で、許可が可能であるがしていない土地に係る書類」は存在していない。

(エ) 以上、実施機関に当該請求に該当する書類が存在しないことから、本件決定2を行ったものである。

#### イ 本件決定2の妥当性について

審査請求人は第三1及び第四2(1)のとおり主張している。しかしながら、上記アにおいて述べたとおり、当該請求に該当する書類は存在していない。よって、本件決定2は、適法かつ妥当なものである。

また、審査請求人の主張に「実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずで

ある」とあるが、実施機関では告示を随時改正し、府の財産について公表しており、本件決定2に先立つ平成31年3月4日には、審査請求人に対し、これに関する任意の情報提供も行っている。

ウ 結論

以上のことから、本件決定2は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件審査請求2は理由がないとして棄却されるべきである。

(3) 本件審査請求3について

ア 本件決定3の理由

(ア) 実施機関の管理地において、当該請求日時点において申請がなく、許可を行っていない土地について、許可を希望する事業者との間で、商談等が行われていた。

(イ) しかしながら、上記の商談等は口頭のみで行われており、これに係る資料の作成や取得は行われておらず、これに係るメモの作成も行われていない。

なお、実施機関の管理地における許可については、事業者と実施機関で口頭でのやり取りによる打合せが行われ、その後に事業者より許可の申請書が提出され、実施機関より許可書が発行される形で行われており、打合せ時においての特段の書類は存在しない。

(ウ) 上記(イ)より、当該書類が存在していないことから、本件決定3を行ったものである。

イ 本件決定3の妥当性について

審査請求人は第三1及び第四3(1)のとおり主張している。しかしながら、上記アにおいて述べたとおり、当該書類は存在していない。よって、本件決定3は、適法かつ妥当なものである。

また、審査請求人の主張に「実施機関は府の財産の管理をすることが出来ないはずである」とあるが、実施機関では告示を随時改正し、府の財産について公表しており、本件決定3に先立つ平成31年3月4日には、審査請求人に対し、これに関する任意の情報提供も行っている。

ウ 結論

以上のことから、本件決定3は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件審査請求3は理由がないとして棄却されるべきである。

(4) 本件審査請求4について

ア 本件決定4の理由

(ア) 許可については、事業者と実施機関で口頭での商談等が行われ、その後に事業者より許可の申請書が提出され、実施機関より許可書を発行する形で行っており、打合せ時の書類は実施機関において存在していない。

なお、やり取りにおいて事業者からの荷物の内容や荷役方法などの参考資料を参照しながら行われる場合があるが、実施機関においては、書類の取得は許可の申請



時において添付が必要なものがあれば行っており、それまでは書類の取得は行っていない。

(イ) 実施機関の管理地において、当該請求日時点において申請がなく、許可を行っていない土地について、許可を希望する事業者との間で、商談等が行われていた事案もあったが、上記(ア)で述べたとおり、口頭でのやり取りにより行っており、実施機関ではこれに係る書類の作成や事業者からの書類の取得は行っておらず、打合せ記録等の作成も行っていない。

(ウ) 審査請求人は「当該文書が存在しないのであれば、実施機関は使用許可等の判断を担当者の記憶のみで行っている事になる。さらに組織である以上財産の管理を個人の記憶のみで行っていると考えるのは不合理である。」旨を主張している。しかしながら、許可については、事業者より必要書類が添付された許可申請書を受取り、組織として同申請書の内容を確認・判断しながら承認・決裁を行っており、担当者の記憶のみで許可の判断を行っていない。

なお、上記(ア)及び(イ)で述べているやり取りにおいても、担当者のみならず上司への報告など情報共有を図りながら行っており、また、複数の職員で対応することもあることから、担当者個人の記憶のみで行っていない。

(エ) 上記(ア)から(ウ)より、当該書類が存在していないことから、本件決定4を行ったものである。

(オ) なお、審査請求人が主張している「実施機関は弁明書(2)ア(イ)で『商談等』が有り、使用の許可等を与えていることを認めているから、『商談等』の事実が有るのは間違いない。」について、同弁明書においては商談等が行われていた旨は述べているが、使用許可等を既に与えている旨を述べているものではない。

#### イ 本件決定4の妥当性について

審査請求人は第三2及び第四4(1)のとおり主張している。しかしながら、上記アにおいて述べたとおり、当該書類は存在していない。よって、本件決定4は、適法かつ妥当なものである。

#### ウ 結論

以上のことから、本件決定4は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件審査請求4は理由がないとして棄却されるべきである。

## 2 意見書における主張

### (1) 弁明書の補足

審査請求人は、第四1(1)ア、2(1)ア、3(1)ア及び4(1)アそれぞれにおいて、「実施機関は十分に書類を検索することなく非公開決定を行っている」旨を主張しているが、挙証資料1(添付省略)の記載どおり、審査請求人からは24件の行政文書公開請求がされており、それらの請求があった都度、実施機関内において、行政文書公開請求の内容に係る担当グループ等が明らかなものは当該グループ等に、明らかでないものは実

施機関内の全グループ等にメールと補足の電話、又は面談で照会を行っており、紙文書については執務室内や書庫、電子ファイルについては共有フォルダ内を検索し、十分に対象文書の検索を行った上で、文書保存期間内の行政文書が存在するものについては公開している。

## (2) 反論書に対する反論

### ア 反論書（第四 1（2））に対する反論

審査請求人は、第四 1（2）ア（ア）及び（イ）並びに第四 1（2）イ（ア）のとおり主張している。しかしながら、港湾法（昭和25年法律第218号）で求められている港湾台帳は作成しており、図面による管理は、告示の随時改正、公表により行い、個別の許可は港湾EDIシステムにより管理することで、港湾法の規定に基づいて適切に公有財産を管理している。また、第四 1（2）ア（ア）については、実施機関の職員が港湾EDIシステムや使用許可書等で使用状況を確認の上、実施機関と事業者による打合せのもとで、一緒に現地確認に行き、使用させることが可能かを判断しており、事業者が勝手に行っているものではなく、また、第四 1（2）ア（イ）については、埋立地の工事に関する設計図書や全体平面図等は存在するが、それらは、審査請求人の言う「未利用な未供用地」の位置が特定できるものではないため、本件対象文書となる書類ではない。

よって、弁明書（1（1）ア（ウ））は不合理な説明ではなく、公有財産法上許されない管理でもない。

また、第四 1（2）イ（ア）の告示については、未利用地が完成して供用する時や用途を変更する時などの改正の必要が生じた際に、実施機関内の整備事業担当者などからの報告に基づき、告示に記載する別図（挙証資料 2（添付省略）など）の修正を行っているものであり、別図の修正の過程において、審査請求人の言う「本件『不存在文書』」に基づいているものでもない。

### イ 反論書（第四 2（2））に対する反論

審査請求人は、第四 2（2）ア（ア）、（イ）及び（ウ）並びに第四 2（2）イ（ア）のとおり主張している。しかしながら、第四 2（2）ア（ア）については、港湾EDIシステムや使用許可書等で確認したところ、本件請求 2 の請求日時点において使用許可をしていない土地があったが、事業者からの使用許可申請に関する相談が進んでいる状況で、新たな者からの使用許可希望に対応できる状況にはなかったため、審査請求人の言う「占有許可等が可能であるがしていない土地」は存在していなかった。従って、該当する土地自体がないため、請求人の言う「占有許可等が可能であるがしていない土地に関係する書類」も存在していなかった。

また、本件請求 2 と関連して、請求日前後の日に、審査請求人から阪南港貝塚旧港地区で、重機置場として継続して使用できる荷さばき地で、空いている場所の有無について問合せがあったが、前記のとおり該当する土地がなかったため、新たな者からの使用許可希望に対応できる状況ではない旨を伝えた。

なお、当該場所については相当期間使用されていなかったため、本件請求 2 の請求日

時点においては当該場所を特定して示す書類は現存していなかったし、使用許可申請に関し相談中であった事業者についても、事業者からの使用許可申請を受ける前の段階であったので、事業者からも当該場所を特定して示す書類の提出は受けていない段階であった。

また、第四２（２）ア（イ）については、後記（４）ウ、エ及びオの記載どおり、許可した箇所を一面に整理した図面等は存在しない。使用許可を行った箇所については、港湾EDIシステムや使用許可書等を活用し、把握しているので、使用許可申請に関する相談の際に、事業者が希望する場所や面積を聞いた上で現地を一緒に確認し、使用許可が可能な土地かどうかを確認し判断を行っている。

さらに、第四２（２）ア（ウ）については、埋立地の工事に関する設計図書や全体平面図等は存在するが、それらは、「占用許可等が可能であるがしていない土地」の位置が特定できるものではないため、本件対象文書となる書類ではない。

よって、弁明書（１（２）ア（ア））は、不合理な説明ではない。

また、第四２（２）イ（ア）については、前述のとおり、当該土地は相当期間使用されておらず、本件請求２の請求日時点においては当該場所を特定して示す書類は現存していなかったし、使用許可申請に関し相談中であった事業者からも当該場所を特定して示す書類の提出は受けていない段階であったので、本件請求２の対象書類は不存在であった。

よって、弁明書（１（２）ア（イ））の説明に矛盾はない。

#### ウ 反論書（第四３（２））に対する反論

審査請求人は、第四３（２）ア（ア）及び（イ）のとおり主張している。しかしながら、弁明書（１（３）ア（ア）及び（イ））、後記（４）エ、弁明書（１（４）ア（ア）から（ウ））の記載どおり、使用許可申請に関する打合せ時には当該書類は存在せず、使用許可申請書の提出時に当該書類を取得している。また、事業者とのやり取りの記録は、後記（４）カの理由により作成していないが、案件に応じて複数の職員で対応することや、上司への報告など情報共有を図り、組織として同申請書の内容を許可に関する審査基準に照らして確認・判断しながら決裁権者の決裁を経て許可を行っている。

よって、弁明書（１（３）ア（イ））は不合理な説明ではない。

#### エ 反論書（第四４（２））に対する反論

審査請求人は、第四４（２）ア（ウ）及び（エ）のとおり主張している。しかしながら、後記（４）カの記載どおり、打合せ記録等を作成する必要がなく、口頭による報告で担当者間や上司との情報共有が図られている。

よって、弁明書（１（４）ア）の非開示理由は不合理ではない。

### （３）結論

以上のことから、本件各審査請求に係る本件各決定は、条例の規定に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件各審査請求は理由がないとして棄却されるべきである。

### （４）参考

実施機関における港湾施設の管理の現状については、以下のとおりである。

ア 港湾施設特有の状況として、港湾事業者からの希望に応じて使用許可の施設・場所・面積・期間等が頻繁に変動する。（頻繁な変動が少ない道路占用、河川占用との大きな違い。）

イ 港湾法では、施設の概要を示した港湾台帳の作成が義務付けられているが、図面による管理台帳については法律上の作成義務はなく、また、アのとおり、使用許可の頻繁な変動に応じた時点修正は実務上困難な状況であるため、作成していない。

なお、図面による管理としては、告示を随時改正し、公表することにより行っている。

ウ 港湾施設の個別の使用許可については、申請受付・許可書発行を港湾EDIシステムにより管理しており、許可の住所や期間など必要な項目を登録することで各許可案件の検索も可能なものとなっている。

エ 具体的な使用許可の事務としては、事業者からの使用希望があれば、情報提供・事前打合せや事業者と共に現地確認も行い、その後に事業者から希望場所の作成図面等が添付された許可申請書を受取り、行政文書管理システムにより決裁権者の決裁を経て許可書の交付を行っている。（許可書及び添付図面によっても管理を行っている。）

オ また、申請前の現地確認のほか、毎日現地パトロールを行って使用許可の状況等を把握しており、日常的な管理を行っている。

上記のアからオにより、日常的な管理を円滑に行っており、使用許可の状況等を示す全体的な図面を作成する必要性が生じていない。

カ なお、港湾内のそれぞれの場所での使用希望に関係するのは、実体的には現地に精通した港湾事業者数社が中心となっており、許可に関する審査基準に合致するかを確認し、大阪府港湾施設条例（昭和40年大阪府条例第6号。以下「港湾施設条例」という。）により定められた使用料により許可を行っているため、個別に打合せ記録等を作成する必要性が生じていない。

### 3 実施機関説明における主張

対象行政文書の特定等に関する実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

#### (1) 本件請求1について

##### ア 対象行政文書の特定について

本件請求1の請求内容である「大阪府港湾局における未供用地（未利用な未供用地）の存在が分かる書類全て」について、未供用地は本来供用後に利用するものであるが、例外的に利用している未供用地は存在し、その使用許可に関しての書類については、別件請求1において既に公開決定を行っていたことから、今回の請求対象は利用していない未供用地が直接分かるものであると判断した。

しかしながら、利用していない未供用地については、使用許可申請書や使用許可書などに類する書類が存在せず、利用していない場所を直接示す図面等の書類もない。このため、審査請求人に請求趣旨を確認し、未利用な未供用地を具体的に記載していないが、未利用な場所を含む図面として現存しているものとして級地を示す告示の別図を送り、

審査請求人の求める文書は告示の別図で良いか確認を行ったところ、審査請求人の求めるものではないとの回答を得た。

よって、本件請求1の対象行政文書は、「大阪府港湾局の管理する、利用していない未供用地の場所等を具体的に示す図面等の文書」とであると特定した。

イ 本件請求1の対象行政文書が不存在であることについて

利用していない未供用地については、使用許可申請書や使用許可書などに類する書類が存在しないことから、利用していないことを示す書類はなく、利用していない場所を直接示す図面等の書類もない。また、港湾施設の使用許可状況が日単位等で頻繁に変動することから、未供用地の使用許可状況を具体的に示した図面等は作成していない。

審査請求人は、第四1(2)ア(イ)において、計画をもって埋立てをしているから関連する文書が存在するはずだと主張する。実施機関に埋立地の工事に関する設計図書や全体平面図は存在するが、利用していない未供用地の位置を示すものではないため、本件請求1の対象行政文書には当たらない。

加えて、実施機関は別件請求1に対し、利用している未供用地の許可一覧を審査請求人へ公開決定しており、その一覧と告示の別図等図面を合わせ見ることで、利用していない未供用地をある程度把握できる旨審査請求人に説明している。

以上より、本件請求1の対象行政文書は、利用していない未供用地の場所等を具体的に示す図面等の文書であるが、利用していないことを示す書類はなく、利用していない場所を直接示す図面等の書類もないことから、不存在である。

(2) 本件請求2について

ア 対象行政文書の特定について

本件請求2の請求内容である「大阪府港湾局の管理地で、占用許可等が可能であるがしていない土地に係る書類全て」について、本件請求2以前に、審査請求人から本件請求2に関連する平成30年5月29日付け行政文書公開請求第465号(以下「別件請求2」という。)があり、大阪府港湾局の管理地で既に許可を行った土地に関する文書について、実施機関は公開決定を行っていた。

また、本件請求2の請求日の前後に、審査請求人から阪南港貝塚旧港地区で、重機置場として継続して使用できる荷さばき地が空いていないか問合せがあったが、問合せに該当する可能性のある土地は使用許可申請に関する相談が進んでいる状態であったので、新たな者からの使用許可希望に対応できる状況ではない旨を伝えた。これらのことから、審査請求人は、使用許可が可能である土地の状況を調べる目的で本件請求2を行ったものであると推測される。

よって、本件請求2の対象行政文書は「大阪府港湾局の管理地で、使用許可を行っていないが使用許可が可能な場所等を具体的に示す図面等の文書」とであると特定した。

イ 本件請求2の対象行政文書が不存在であることについて

本件請求2の請求日時点において、使用許可が可能な土地については、ほぼ全域で既に使用許可を行っていた。使用許可を行っていない土地についても商談中の状態であり、新たな使用許可申請に対応できる状況にはなかった。

また、商談中の土地については、相当期間使用されていなかったため、この土地を特定して示す書類が現存せず、相談を受けていた事業者からの使用許可申請を受ける前の段階であったため、事業者からもこの土地を特定して示す書類を受けていない段階であった。

よって、本件請求2の請求日時点で使用許可が可能な土地は存在しておらず、商談中の土地についても文書が存在しないため、本件請求2の対象行政文書は不存在である。

### (3) 本件請求3について

#### ア 対象行政文書の特定について

本件請求3の請求内容である「大阪府港湾局の管理地で占有許可等の商談等に関する書類全て（請求日現在で占有許可等を行っていないもの）」について審査請求人に趣旨確認を行ったところ、審査請求人は、①「商談に関する書類全て」とは、現在商談が進んでいる相手方との打合せや、借りられるかどうかの問合せ等について、問合せ等のあった土地を示す書類や打合せの記録及びやり取りメモ等である旨、②「商談」とは、実施機関における使用許可等の打合せ等に当たるものである旨、③本件請求3の請求日時点で使用許可等を行っていない土地に関するものでよい旨述べた。

よって、本件請求3の対象行政文書は「大阪府港湾局の管理地で、請求日時点で使用許可を行っていない土地について、使用許可等に関する問合せ等のあった土地を示す文書や打合せの記録及びやり取りメモ等の文書」であると特定した。

#### イ 本件決定3の対象行政文書が不存在であることについて

本件請求3の請求日時点で、実施機関の管理地のほとんどは許可済みであり、また、使用許可申請を希望する港湾事業者は既に他の管理地の使用許可を行った業者であることから、新規に許可条件等から調整することは少なく、主に電話や口頭による空き状況の問合せ等であり、特段記録を作成していない。使用許可に当たっては、複数の職員で対応しており、上司への報告など情報共有を図りつつ、組織として申請内容を審査基準に照らして確認、判断しながら決裁を経て許可を行っており、打合せ記録等は意思決定に必要なものはない。

よって、本件請求3の対象行政文書は不存在である。

### (4) 本件請求4について

#### ア 対象行政文書の特定について

本件請求4の請求内容である「大阪府港湾局における港湾施設等の使用や占有許可等の商談に関する書類全て」については、本件請求3の後に行われた請求で、本件請求3の趣旨確認を行った際に、審査請求人が、本件請求3の回答如何によっては、既に使用許可を行っているものに係る請求をする可能性がある旨述べていたことから、請求日時点で既に使用許可をしたものも含むと判断した。

また、本件請求4の請求内容中の「商談に関する書類の全て」の範囲については、本件請求4が行われた経緯から、本件請求3と同様と判断した。

よって、実施機関は本件請求4の対象行政文書を「大阪府港湾局の管理地で、使用許可等に関する問合せ等のあった土地を示す文書や打合せの記録及びやり取りメモ等の

文書」であると特定した。

イ 本件決定4の対象行政文書が不存在であることについて

本件決定3と同様に、使用許可申請を希望する港湾事業者とのやり取りメモ等については作成しておらず、問合せのあった土地等を示す図面も作成していない。

よって、本件請求4の対象行政文書は存在しない。

(5) 文書の検索について

審査請求人は実施機関が十分に文書を検索せずに決定を行っていると主張する。しかし、実施機関は、本件請求1、本件請求2、本件請求3及び本件請求4について、趣旨確認を行うなど審査請求人とのやり取りの過程により把握した請求趣旨等を関係グループに周知し、文書の検索を行ったものであって、決定に至る文書の検索努力を怠ったものではない。

(6) その他

実施機関が審査請求人に確認したところ、専ら港湾施設の使用状況に関する文書を求めていると考えられるから、審査請求人の言う「占有」は「使用」、「占有の許可」は「使用許可」であると推認される。

## 第七 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 実施機関の所管施設の管理について

当審査会が実施機関に対し、港湾施設など所管施設の管理について確認したところ、以下のとおりであると認められる。

(1) 実施機関が所管する土地について

実施機関は、主に、港湾施設、海岸保全区域等を所管している。このうち、港湾施設については、港湾法に基づく使用許可を行い、港湾利用者である港湾事業者等に使用させている。海岸保全区域については、海岸法（昭和 31 年法律第 101 号）に基づき占有許可を行っているが、国土の保全を図るための区域であることから、インフラ工作物の設置などのやむを得ない場合を除き、原則として占有許可を認めていない。

(2) 土地の管理に係る台帳等の整備について

港湾法では港湾台帳が、海岸法では海岸保全区域台帳の調製が義務付けられている。しかし、港湾施設、海岸保全区域のいずれについても、使用許可や占有許可の状況を示す帳簿や図面の整備は義務付けられていない。

(3) その他

港湾施設においては、使用される施設・場所・面積・期間等の変更に伴い、使用許可の状況が頻繁に変動する。

3 審査請求人のいう「占有許可」について

審査請求人は、本件請求 2、本件請求 3、本件請求 4、審査請求書及び反論書において、「占有許可」という言葉を使用している。

しかし、実施機関が第六 3（6）に主張するとおり、審査請求人は専ら港湾施設の使用状況に関する文書を求めているものと認められるから、占有許可ではなく使用許可であると考えられる。

よって、審査請求人が本件請求 2、本件請求 3、本件請求 4、審査請求書及び反論書において「占有許可」と記載しているのは「使用許可」であるとして、当審査会は本件各審査請求について判断を行う。

4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

(1) 本件決定 1 について

ア 対象行政文書の特定について

実施機関は、第六 3（1）ア記載のとおり、「大阪府港湾局の管理する、利用していない未供用地の場所等を具体的に示す図面等の文書」を本件請求 1 の対象行政文書であると特定した。

第六 3（1）ア記載のとおり、①既に利用している未供用地に関する文書は審査請求人の別件請求 1 に対して公開決定を行っていること、②審査請求人に対し本件請求 1 の請求趣旨の確認を行い、未利用な場所を含む告示の別図を審査請求人に示したところ、未供用地がどこかを具体的に示すものではなく、審査請求人の求めるものではないとの回答を得たことから、実施機関は、本件請求 1 の請求趣旨を、利用していない未供用地の場所等を具体的に示す図面等の文書であると判断したと主張している。

審査請求人の本件請求 1 に先立つ別件請求 1 に対し、実施機関が未供用地の使用許可に関する文書を公開決定していた事実などからすれば、この実施機関の主張に不自然な点はなく、合理性が認められる。よって、本件請求 1 の対象行政文書が「大阪府港湾局



の管理する、利用していない未供用地の場所等を具体的に示す図面等の文書」（以下「本件行政文書1」という。）であるとの特定は妥当である。

イ 本件決定1の妥当性について

実施機関は、第六3（1）イ記載のとおり、本件行政文書1に当たる文書は、使用許可を行っていないことから存在しない、また、港湾施設の管理に当たっても頻繁な変動に応じた修正が実務上困難なため、使用許可状況を示す図面等も作成していないなどと主張する。

当審査会が港湾施設の管理や使用許可制度について確認したところ、第六2（2）ア、（4）イ及び上記2記載のとおり、港湾法上、使用許可状況を示す図面を作成する義務はない。実施機関は告示及び告示の別図で図面による管理を行っているが、そこにも未利用な未供用地は具体的に示されていない。また、個々の使用許可状況は日々頻繁に変動するものであることや、許可状況の管理を港湾EDIシステムで行っているが、同システムでも図面化して把握できる仕組みではないことを確認できた。

以上のことからすると、実施機関の本件行政文書1は存在しないとする主張に不自然な点はなく、本件決定1は妥当である。

なお、審査請求人は、埋立ては計画的に行っているから本件行政文書1は存在するはずであると主張する。しかしながら、当審査会が実施機関に確認したところ、埋立工事の設計図面や全体平面図は、未利用な未供用地を具体的に特定できるものではなく、審査請求人の主張は採用できない。

（2）本件決定2について

ア 対象行政文書の特定について

実施機関は、第六3（2）ア記載のとおり、「大阪府港湾局の管理地で、使用許可を行っていないが使用許可が可能な場所等を具体的に示す図面等の文書」を本件請求2の対象行政文書であると特定した。

第六3（2）ア記載のとおり、①既に使用許可を行っている土地に関する文書は、審査請求人の別件請求2に対し公開決定を行っていること、②本件請求2の請求日前後に、審査請求人からの荷さばき地の空き状況について問合せを受けていたことにより、本件請求2の目的は使用許可が可能である土地の状況を調べることでと推測されたことから、実施機関は、本件請求2の請求内容を上記のとおり特定したと主張する。

審査請求人が第四2（2）ア記載のとおり、「許可をしていない土地がある程度存在するということを自ら吐露しているので、そこに関係文書が存在しているはずである」として、使用許可を行っていない土地に関する文書の存在を主張していると解されることから、上記実施機関の主張に不自然な点はない。よって、本件請求2の対象行政文書が「大阪府港湾局の管理地で、使用許可を行っていないが使用許可が可能な場所等を具体的に示す図面等の文書」（以下「本件行政文書2」という。）であるとの特定は妥当である。

イ 本件決定2の妥当性について

第六3（2）イ記載のとおり、実施機関の管理地で、使用許可が可能な土地について

は、本件請求2の請求日時点でほぼ全域で既に使用許可を行っており、その他の土地についても商談中の状態で、新たな使用許可申請に対応できる状況にはない。よって、本件行政文書2中の「使用許可を行っていないが使用許可が可能な土地」が存在していないことから、商談中の土地についても、文書が存在しなかったと実施機関は主張する。

当審査会が実施機関に対し、使用許可を行っていないが使用許可が可能な土地が存在していないとしても、使用許可を行うに当たって、既に使用許可を行っている場所を示す図面等は作成していないか確認したところ、(1)イと同様に、使用許可の状況を具体的に示した図面等は作成していなかった。加えて、2及び(1)イ記載のとおり港湾法や港湾施設条例上、使用許可等の状況について図面を作成する義務はない。また、商談中の土地についても、相手方から書類を受ける前の段階であり、書類は存在しないとのことである。

以上のことからすると、実施機関の本件行政文書2は存在しないとする主張に不自然な点はなく、本件決定2は妥当である。

### (3) 本件決定3について

#### ア 対象行政文書の特定について

実施機関は、第六3(3)ア記載のとおり、「大阪府港湾局の管理地で、請求日時点で使用許可を行っていない土地について、使用許可等に関する問合せ等のあった土地を示す文書や打合せの記録及びやり取りメモ等の文書」であると特定した。

第六3(3)アのとおり、実施機関が審査請求人に本件請求3の趣旨確認をしたところ、審査請求人は①「商談に係る書類全て」とは、現在商談が進んでいる相手方との打合せや借りられるかどうかの問合せ等について、問合せ等のあった土地を示す書類や打合せの記録及びやり取りメモ等である旨、②「商談」とは、実施機関における使用許可等の打合せ等に当たるものである旨、③本件請求3の請求日時点で使用許可等を行っていない土地に係るものでよい旨述べたことから、上記のとおり特定したと実施機関は主張する。

当審査会が実施機関に確認したところ、審査請求人は趣旨確認の際に、上記内容とともに「本件請求3の決定内容によっては、既に使用許可を行っている土地についての請求をすることもある」とも述べていたとのことである。このことからすると、本件請求3は使用許可を行っていない土地に関するものであるとする実施機関の主張には、合理性があると認められる。よって、本件請求3の対象行政文書が「大阪府港湾局の管理地で、請求日時点で使用許可を行っていない土地について、使用許可等に関する問合せ等のあった土地を示す文書や打合せの記録及びやり取りメモ等の文書」（以下「本件行政文書3」という。）であるとの特定は妥当である。

#### イ 本件決定3の妥当性について

実施機関は、第六3(3)イの記載のとおり実施機関の管理地のほとんどが許可済みであり、実際に新規に許可条件等から調整することは少なく、主に電話や口頭による空き状況の問合せ等であることから、記録を作成していないと主張する。

当審査会が、港湾施設の使用許可制度について確認したところ、第六2(4)カ記載

のとおり、使用許可等の可否は審査基準への該当性を確認して判断するものであり、使用料も港湾施設条例に基づいて決まるものであることから、交渉の如何によって左右される性質のものではない。また、既に実施機関の管理地のほとんどが許可済みであることや、やり取り等の相手方は不特定多数でなく、既に他の管理地の使用許可を行った業者であることも事実であると確認できた。以上のことからすると、使用許可等に関する問合せは、主に空き状況の問合せ等であり、やり取り等の記録を作成していないなどとして、本件行政文書3は存在しないとする実施機関の主張に、特段不自然な点はない。

よって、本件決定3は妥当である。

(4) 本件決定4について

ア 対象行政文書の特定について

実施機関は、第六3(4)ア記載のとおり、①本件請求3の請求趣旨確認時の審査請求人の発言から、本件請求4については請求日時点で使用許可等を行っているかどうかにかかわらず既に使用許可をしたものも含む旨、②「商談等に関する書類の全て」の範囲については、本件請求3の趣旨確認を行った内容と同様である旨主張している。

実施機関が審査請求人に本件請求3の趣旨確認を行った経緯などからすると、上記実施機関の主張に不自然な点はない。

よって、実施機関の本件請求4の対象行政文書が「大阪府港湾局の管理地で、使用許可等に関する問合せ等のあった土地を示す文書や打合せの記録及びやり取りメモ等の文書」（以下「本件行政文書4」という。）であるとの特定は妥当である。

イ 本件決定4の妥当性について

本件決定3と同様の理由から、本件行政文書4は作成されておらず、使用許可済みの文書についても、本件行政文書4が含まれていないか十分検索も行ったが存在しないとする実施機関の主張に不自然な点はなく、本件決定4は妥当である。

(5) 実施機関の本件請求の対象行政文書の検索について

審査請求人は、実施機関が十分に文書を検索せずに決定を行っている主張する。しかし、(1)から(4)のとおりであるから、実施機関が特に文書の検索義務を欠いたとはいえない。

(6) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、実施機関が第三者である事業者が勝手に空き地等を調査し、それを追認して使用させていることになる等、縷々主張するが、当審査会の判断に影響するものではない。

5 結論

以上のとおりであるから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

田積 司、正木 宏長、池田 晴奈、久末 弥生、丸山 敦裕

番号	請求日	公開請求の内容	決定日 決定通知番号	決定の 種類	決定の理由	審査請求日
1	平成31年 2月22日	大阪府港湾局における未供用地（未利用な未供用地）の存在が分かる書類全て	平成31年 3月7日付け 港第6339号	不存在 非公開	大阪府港湾局における未供用地（未利用な未供用地）の存在が分かる書類が存在しないため。	平成31年 3月11日
2	平成31年 3月4日	大阪府港湾局の管理地で、占有許可等が可能であるがしていない土地に関する書類全て	平成31年 3月15日付け 港第6529号	不存在 非公開	「大阪府港湾局の管理地で、占有許可等が可能であるがしていない土地に関する書類」が存在しないため。	平成31年 3月18日
3	平成31年 3月10日	大阪府港湾局の管理地で占有許可等の商談等に関する書類全て（請求日現在で占有許可等を行っていないもの。）	平成31年 3月22日付け 港第6637号	不存在 非公開	「大阪府港湾局の管理地で占有許可等の商談等に関する書類（請求日現在で占有許可等を行っていないもの。）」が存在しないため。	平成31年 3月26日
4	平成31年 4月25日	大阪府港湾局における港湾施設等の使用や占有許可等の商談に関する書類全て	令和元年 5月15日付け 港第1915号	不存在 非公開	「大阪府港湾局における港湾施設等の使用や占有許可等の商談に関する書類」が存在しないため。	令和元年 5月16日